

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 15520061150880

UDC _____

廈門大學

碩 士 學 位 論 文

试论税收行政执法自由裁量权及其控制

The Study On The Taxation Administrative Discretion
And Its Control

段 瑜

指导教师姓名: 刘 晔 副教授

专 业 名 称: 财 政 学

论文提交日期: 2009 年 4 月

论文答辩时间: 2009 年 月

学位授予日期: 2009 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2009 年 4 月

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于
年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

税收行政执法自由裁量权是指税务机关和税务人员在税收法律、法规规定的范围和幅度内，基于税法规定的目的和宗旨，自主寻求判断事实与税法规定的最佳结合点，并据此决定作为或不作为，以及如何作为的权力。它是行政自由裁量权的重要组成部分，是税务机关提高行政效率所必需的权限，它能使税务机关根据复杂多变的实际情况审时度势地处理征税过程中遇到的各种难题。自由裁量权广泛存在于现实税收行政执法过程中，它犹如一把双刃剑，既有积极的一面，又有消极的一面，因而必须加以控制。

本文从行政自由裁量权的发展历史、含义，以及税收行政执法自由裁量权的含义、特征、存在合理性、种类及形式入手，明确行使税收行政执法自由裁量权的基本目标，提炼出应遵循的原则；通过对税收行政执法自由裁量权的积极作用和消极作用，以及税收行政执法自由裁量权滥用的原因分析，提出应从立法、行政、司法和社会四个方面对其进行控制；同时结合全国税务系统正在推行的“税收执法管理信息系统”，实证分析了当前税务部门对税收行政执法自由裁量权的控制情况，提出最佳运用状态构想——原则性和灵活性的和谐统一。

关键词：税收执法；自由裁量权；控制

厦门大学博硕士论文摘要库

Abstract

The taxation administrative discretion refers to the tax authorities and the tax staffs in the tax laws and regulations within the scope and magnitude, based on the tax law stipulation's object and purpose of seeking the judgment fact and the tax law stipulation best combining site independently, and according to the above to decide act or omission, and how as a power. It is the administrative discretion an important component, is the necessary jurisdiction which the tax authorities improve the administrative efficiency. It enables tax authorities in accordance with the actual situation of complex and ever-changing light of the current situation encountered in the tax treatment of various problems. It widely lies in the process of taxation administration. It is like a double-edged sword, both positive and negative aspects, therefore must be controlled.

This paper from the administrative discretion of the historical development, the meaning, as well as the taxation administrative discretion of the meaning, the characteristic, the existence reasonability, types, and forms to start. Clearly the exercise of the taxation administrative discretion of the basic goals, to extract the principles to be followed; Through the analysis that both positive and negative effects of the taxation administrative discretion, as well as the reason that the taxation administrative discretion is abused, proposed that should from the legislation, the administration, the judicature and the social control of its four areas; At the same time, combined with the national tax system is the implementation of the "The Taxation Administrative Management Information System," empirical analysis of the current tax administration department of the taxation administrative discretion to control the situation, yields taxation administrative discretion optimum state idea--harmonious unity of principles and flexibility.

Key Words: Taxation Administration; Administrative Discretion; Control

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录	
第 1 章 导 论.....	1
1. 1 选题背景	1
1. 2 篇章结构	2
1. 3 研究方法	3
1. 4 文献综述	4
第 2 章 税收行政执法自由裁量权的一般理论	9
2. 1 行政自由裁量权的含义	9
2. 2 税收行政执法自由裁量权的含义及其特征	13
2. 3 税收行政执法自由裁量权存在的合理性	16
2. 4 行使税收行政执法自由裁量权的基本目标	18
2. 5 行使税收行政执法自由裁量权应遵循的原则	19
第 3 章 税收行政执法自由裁量权的作用	24
3. 1 税收行政执法自由裁量权的积极作用	24
3. 2 税收行政执法自由裁量权的消极作用	26
3. 3 税收行政执法自由裁量权滥用的原因分析	29
第 4 章 税收行政执法自由裁量权的控制及实践分析	35
4. 1 税收行政执法自由裁量权的控制方法	35
4. 2 对税收行政执法自由裁量权控制的实证分析	46
4. 3 税收行政执法自由裁量权最佳运用状态的构想——原则性和灵活性的和谐统一	54
参考文献	61
致 谢	64

厦门大学博硕士论文摘要库

Contents

Chapter 1 Introduction	1
1. 1 Study Background.....	1
1. 2 Study Structure.....	2
1. 3 Study Method	3
1. 4 Literature Review.....	4
Chapter 2 The General Theory Of The Taxation Administrative	
Discretion	9
2. 1 The Meaning Of The Administrative Discretion.....	9
2. 2 The Meaning And Characteristics Of The Taxation Administrative	
Discretion	13
2. 3 The Existence Reasonability Of The Taxation Administrative Discretion...	16
2. 4 The Basic Goals	18
2. 5 Should Follow The Principles	19
Chapter 3 The Effect Of Taxation Administrative Discretion	24
3. 1 The Positive Role.....	24
3. 2 The Negative Effect.....	26
3. 3 The Reasons For Abuse	29
Chapter 4 The Control Of Taxation Administrative Discretion	35
4. 1 The Control Method	35
4. 2 Empirical Analysis	46
4. 3 Wield Taxation Administrative Discretion Optimum State Idea --Harmonious	
Unity Of Principles And Flexibility	54
Acknowledgment	61
References	64

厦门大学博硕士论文摘要库

第1章 导论

1.1 选题背景

一直以来,我都想写一篇关于税收行政自由裁量权方面的文章,因为从事税收工作十余年,对税收行政执法自由裁量权的弹性尺度之大感触颇多。新施行的《税收征管法》中涉及税务行政执法自由裁量权的条款就很多,如第六十条规定:“未按照规定的期限申报办理税务登记、变更或者注销登记的,由税务机关责令限期改正,可以处二千元以下的罚款;情节严重的,处二千元以上一万元以下的罚款。”第六十三条规定:“对纳税人偷税的,由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金,并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任”等等。诸如此类的税收行政执法自由裁量权广泛存在于税务行政执法过程中,其运用得是否得当直接影响着税务机关的征管效率和纳税人的切身利益,而目前税收行政执法自由裁量权的运用状况却难以令人满意。近年来,已多次出现由于税收行政执法自由裁量权使用不当而败诉的案例,这些都直观地说明了这一点,但如何解决这个难题,则众说不一。

税收行政执法自由裁量权是行政自由裁量权的重要组成部分,也是行政权力中最活跃的一部分权力。美国著名行政法学家施瓦茨曾经说过:“行政法如果不是控制自由裁量权的法,那么它是什么呢?”按照现代法治的要求,无法律则无行政,自由裁量是当代行政发展的重要特征和趋势。这正如有些学者指出的,“行政法被裁量的术语统治着”。^①实践证明,自由裁量权无论对于行政机关还是对于社会而言,都犹如一把双刃剑,既有积极的一面,也有消极的一面。积极的是行政自由裁量权是现代行政管理的客观需要,现代社会需要能动的行政,能动的行政需要自由裁量权,这是社会发展的必然。消极的是自由裁量为“自私裁量”提供了可能,它是滋生腐败的温床。什么是税收行政执法自由裁量权,如何运行税收行政执法自由裁量权,对税收行政执法自由裁量权应如何控制,这些都是值得研究的问题。

^① (美)施瓦茨:《行政法》徐炳译,群众出版社,1986年版,第113页

1. 2 篇章结构

本文除第一章导论外，另有三章，内容结构安排如下：

第二章——税收行政执法自由裁量权的一般理论，该部分主要通过对行政自由裁量权的发展历史、含义，以及税收行政执法自由裁量权的含义、特征、存在合理性、种类及形式的分析，明确行使税收行政执法自由裁量权的基本目标，提炼出行使税收行政执法自由裁量权应遵循的原则。

本部分从对行政自由裁量权发展历史和定义的认识入手，将税收行政执法自由裁量权定义为：是指税务机关和税务人员在税收法律、法规规定的范围和幅度内，基于税法规定的目的和宗旨，自主寻求判断事实与税法规定的最佳结合点，并据此决定作为或不作为，以及如何作为的权力。本章认为，在对税收行政执法自由裁量权的理解层次上，提出法律规则并不能消灭自由裁量。通过对税收行政执法自由裁量权存在的合理性的分析，明确其行使的基本目标是：符合立法宗旨或目的；应有合理解释；公平、正义。并非所有已经存在的自由裁量权都是合理的，需要从各种自由裁量因素中“提炼”出应遵循的原则，以确定合理的自由裁量空间。本部分对行使税收行政执法自由裁量权提出了六个原则：合法性原则、合理性原则、比例原则、程序原则、诚信原则、先例原则，其中合理性原则是基本原则，除此之外还有服务原则、人性尊重原则等。

第三章——税收行政执法自由裁量权产生的作用，该部分主要探索税收行政执法自由裁量权的积极作用和消极作用，以及产生的消极作用中最核心的税收行政执法自由裁量权滥用的原因分析。本章将税收行政执法自由裁量权滥用的原因归结为：信息不对称；税务人员经济人假设；税务行政自由裁量权自身属性；我国现行税收法律体系存在缺陷与不足；以及税务行政自由裁量权运行控制的制度缺失。

第四章——税收行政执法自由裁量权的控制及实践分析，该部分主要从四个方面研究税收行政执法自由裁量权的控制方法：立法控制、行政控制、司法控制和社会监督，同时结合全国税务系统正在推行的“税收执法管理信息系统”，实证分析当前税务部门对税收行政执法自由裁量权的控制情况。本章认为，“税收执法管理信息系统”作为“金税”工程三期建设的组成部分，可以从税收综合征管软

件中根据考核指标设置要求提取相关数据信息，对部分税收行政执法行为的实体和程序内容进行自动考核，对于全面规范税收执法，改善税收执法环境，加强干部队伍建设和推进税收科学化、精细化管理，提高税收征管质量和效率发挥了重要作用。^①本章最后提出对税收行政执法自由裁量权最佳运用状态的构想——原则性和灵活性的和谐统一，原则性主要分为实体原则和程序原则两个方面，灵活性的最佳运用状态则应是使税收行政执法自由裁量权在行使过程中能达到效率与公平的和谐统一。

1.3 研究方法

在唯物辩证法的方法原则指导下，本文在具体考察和探析税收行政执法自由裁量权及其控制的过程时，力图坚持以下几个结合：

1、规范分析与实证分析相结合。规范分析和价值判断相关，更多地使用定性和演绎的方法，关注的是“应当是什么”或“应该怎样”的问题。规范分析是本文所采用的主要方法之一。实证分析是同事物相关的分析，它关注问题“是什么”。在对税收行政执法自由裁量权进行规范分析的同时，也应注重实证分析，以便廓清动态运作中的税收行政执法自由裁量权“事实是什么”的问题，进而结合全国税务系统正在推行的“税收执法管理信息系统”，实证分析当前税务部门对税收行政执法自由裁量权的控制情况。只有坚持事实判断与价值判断的统一，才能克服理论缺乏解释力的弊端，因为虽然“在政治理论中，对于政治现实的事实判断和依据政治事实对人的意义作出价值判断是不同的，但由于政治本来就是事实和价值的统一，而不可能做到像西方行为主义政治学那样的‘价值祛除’，因此，政治理论还必须同时实现这两种不同的判断统一和结合”。^②

2、政治分析与生态分析相结合。行政系统及其活动在很大程度上受到特定的环境因素的影响和作用。它不是社会这个庞大系统中一个独立的、可自我活动的系统，而与社会其他系统有着各种密切的关联，受其制约，为其服务，因而任何政府的活动都不能够离开一定的历史、社会、文化环境。这两种方法的有机结合，

^① “税收执法管理信息系统 V2.0 试运行”

<http://www.chinesetax.net/index/SingleInfoShow.asp?InfoID=25119>

^② 习切、曹沛霖：“以基础理论研究推进政治学的发展”，天津社会科学，1997年第4期

便形成了政治生态学分析方法。本文主要运用这种方法，揭示税收行政执法自由裁量权形成的社会依据、税收行政执法自由裁量权存在的合理性使其产生了一些消极作用，特别是税收行政执法自由裁量权滥用的巨大危害，促使我们必须探索如何有效控制税收行政执法自由裁量权，使之达到原则性和灵活性的和谐统一的最佳运用状态，实现税收行政执法自由裁量权在行使过程中效率与公平的和谐统一。

1. 4 文献综述

税收行政执法自由裁量权是行政职权的组成部分之一，是行政自由裁量权的重要组成部分，也是行政权力中最活跃的一部分权力，它是税务机关提高行政效率所必需的权限，它能使税务机关根据复杂多变的实际情况审时度势地处理征税过程中遇到的各种难题。自由裁量权广泛存在于现实税收行政执法过程中，它犹如一把双刃剑，既有积极的一面，也有消极的一面。对自由裁量权及其有效控制和合理运用，古今中外有大量文献资料进行了论述。

1. 国外部分论述

古希腊的亚里斯多德在《政治学》中详细论述了政治管理的目标、管理者的品德、中庸管理思想、法治管理思想及管理权的来源、归属及分配原则等政治管理思想，并认为“法治有时亦需要仰仗执法者的个人智慧”。

英国著名哲学家约翰·洛克（1690）的《政府论》阐述洛克本人关于议会制度的政治理论，主要反映了自己的法律思想和政治主张，并认为“许多事情非法律所能规定的，这些事情必须交由有执行权的人自由裁量，由他根据公共利益的要求来处理”。

英国著名经济学巨匠约翰·梅纳德·凯恩斯（1936）在《就业、利息和货币通论》中提出了关于政府应采取积极的财政政策以消除失业和克服萧条的新理论，“主张凭借国家政权直接去塑造市场秩序、社会秩序，构建对社会整体有利的经济制度体系”，从而为行政自由裁量权的确立提供了有力的理论支持。

美国法哲学家博登海默（1962）《法理学—法哲学及其方法》一书分为法哲学的历史沿革、法律的性质与作用以及法律的渊源和技术等三部分。其核心是作者

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库